

Opinia
Komisji ds. Organizacyjnych i Legislacyjnych
Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich
w sprawie
projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce
(projekt ustawy z dnia 28 stycznia 2020 r.)

Uwagi o charakterze ogólnym

1. Projekt nowelizacji nie zawiera uzasadnienia. Z wypowiedzi władz resortu wynika, że motywowany jest on pojedynczymi incydentami na terenie niektórych uczelni dotyczącymi spotkań, wykładów lub zgromadzeń o kontrowersyjnych tematach lub celach. Zakres nowelizacji ma się więc sprowadzać pozornie do deklarowanego rozszerzenia katalogu wolności, stanowiących podstawę systemu szkolnictwa wyższego, o wolność „wyrażania poglądów” oraz do utworzenia Komisji ds. wolności w systemie szkolnictwa wyższego i nauki, działającej przy Ministrze, która ma czuwać nad respektowaniem tej wolności.
2. Wprowadzenie do ustawy o szkolnictwie wyższym „wolności wyrażania poglądów” jako specyficznej wolności charakteryzującej system szkolnictwa wyższego wydaje się bezzasadne. Wolność wyrażania poglądów ma charakter konstytucyjny (art. 54 ust. 1 Konstytucji) i dotyczy wszystkich obywateli oraz obejmuje dowolne poglądy (z wyjątkiem szerzenia treści zabronionych w art. 13 Konstytucji). W tym sensie indywidualna osoba może wyrażać dowolne poglądy na terenie uczelni. Uniwersytet jest jednak jednocześnie przestrzenią, w której prowadzi się debatę mającą na celu „dążenie do poznania prawdy i przekazywania wiedzy z pokolenia na pokolenie” (preambuła Ustawy). W demokratycznym państwie prawa dążenie do poznania prawdy odbywa się w drodze debaty, wymiany argumentów i szacunku dla poglądów wszystkich dyskutantów, a w warunkach uczelni – przez wyrażanie poglądów mających walor naukowy. Tematyka spotkań, zgromadzeń, wykładów, organizowanych przez uczelnię lub na jej terenie musi być podporządkowana powyższym zasadom, a więc odpowiadać intelektualnym rygorom, w przeciwnym razie uczelnia sprzeniewierzyłaby się swej społecznej misji.
3. Fundamentalne wątpliwości, jakie budzi proponowana nowelizacja, nie wynikają jednak tylko z niejasnego charakteru pojęcia „wolności wyrażania poglądów”. W istocie bowiem proponowana nowelizacja poddaje „jurysdykcji” wspomnianej wyżej Komisji nie tylko wolność „wyrażania poglądów”, ale wszystkie wolności wymienione w art. 3 ust. 1 Ustawy. Oznacza to, że przedmiotem badania Komisji może być także wolność nauczania, wolność twórczości artystycznej oraz wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników, a zatem wolności stanowiące kwintesencję autonomii wyższej uczelni. Proponowana nowelizacja, zmierzając do poddania wszystkich tych wolności specjalnej procedurze weryfikacyjnej prowadzonej przez podmiot usytuowany przy Ministrze, zagraża więc podstawowej zasadzie funkcjonowania szkół wyższych, jaką jest autonomia uczelni (autonomię uczelni – jako podstawę jej działania – wymienia art. 70 ust. 5 Konstytucji oraz sama nowelizowana ustawa w preambule i art. 3 ust. 1, a także dokumenty konstytuujące Europejską Przestrzeń Szkolnictwa Wyższego, jak choćby Karta Uniwersytetów Europejskich z 1988 r.).

4. Trzeba przy tym zauważyć, że wolności wymienione w art. 3 ust. 1 składają się w istocie na całą działalność uniwersytetu. Oznacza to więc tym samym, że cała merytoryczna działalność uniwersytecka zostanie poddana ocenie i rekomendacjom zewnętrznego ciała, które nie ma w żadnym stopniu charakteru eksperckiego. Co więcej, proponowane zmiany nie wskazują klarownych kryteriów oceny, co grozi całkowitą uznaniowością rozstrzygnięć, a zaproponowany sposób powoływania składu Komisji otwiera drogę do jej upolitycznienia, co oznacza – przy tak szeroko ujętym zakresie działania Komisji – niebezpieczeństwo przeniesienia na teren szkół wyższych dyspozycji politycznych i poddania uczelni w istocie politycznej kontroli.

5. Wolności, wymienione w dotychczasowym brzmieniu art. 3 ust. 1, są już w obecnym stanie prawnym poddawane w sposób ciągły środowiskowej, społecznej i eksperckiej ocenie. Służą temu liczne przepisy ustawy dotyczące prowadzenia i ewaluacji studiów, finansowania i ewaluacji badań naukowych, odpowiedzialności dyscyplinarnej czy nadzoru nad systemem szkolnictwa wyższego. Już dzisiaj można się poważnie zastanawiać, czy nie ingerują one zbyt mocno w swobodę działalności uczelni. W samej uczelni na podstawie statutu takich ocen mogą dokonywać jej organy, w tym senat czy rada uczelni. W uczelniach działają też komisje etyczne. Nie ma więc żadnej potrzeby tworzenia kolejnego ciała nadzorującego merytoryczne obszary funkcjonowania szkół wyższych.

6. Należy przypomnieć, że decyzje władz uczelni dotyczące indywidualnych spraw studenckich i pracowniczych oraz ich praw do zrzeszania się lub organizowania zgromadzeń podlegają powszechnie obowiązującym przepisom gwarantującym sądową kontrolę podjętych rozstrzygnięć. Kontrowersyjne decyzje władz uczelni w wielu przypadkach mogą zatem być korygowane za pomocą już obowiązujących przepisów.

7. Podsumowując tę część, trzeba jasno powiedzieć, że proponowana nowelizacja jest kolejnym przykładem wprowadzania nowych przepisów zamiast konsekwentnego stosowania przepisów już obowiązujących, a co gorsza oznaczać będzie wprowadzenie do szkół wyższych mechanizmu umożliwiającego wywieranie politycznego nacisku na wykonywanie ich podstawowych funkcji, a więc przynosić skutki przeciwne do deklarowanych przez wnioskodawców.

II

Uwagi szczegółowe dotyczące przepisów projektu

1. Do art. 1 pkt 1:

Pojawia się „wolność wyrażania poglądów”, ale pojęcie „poglądu” nie jest zdefiniowane. Z zestawienia z pozostałymi wolnościami, wymienionymi w nowelizowanym art. 3 ust. 1, wynika, że „poglądy”, o których mówi znowelizowany przepis, nie muszą mieć związku z badaniami naukowymi czy nauczaniem. Oznacza to praktycznie nieograniczony zakres tematyczny i przekształca Uniwersytet w Hyde Park.

2. Do art. 1 pkt 2:

Z tego przepisu wynika, że Komisja ds. wolności nie będzie działać w odniesieniu do uczelni wyznaniowych (z wyjątkiem KUL). Pracownicy tych uczelni będą zatem pozbawieni tego narzędzia obrony wolności.

3. Do art. 1 pkt 3:

1) Z brzmienia art. 341b ust. 1 wynika, że pracownicy niebędący nauczycielami akademickimi będą pozbawieni możliwości ochrony wolności wyrażania poglądów. Przepis ten posługuje się też pojęciem „rekomendacji”, którego sens prawny nie jest jednoznaczny (zalecenie? polecenie? reguła działania? – z każdego z tych przypadków wynikają inne konsekwencje).

2) Art. 341b ust. 3 posługuje się pojęciem „współdziałania” – czy ma to znaczyć, że uczelnia ma obowiązek podejmowania pewnych czynności na rzecz Komisji (na czyj koszt?).

3) Z art. 341c ust. 4 – z tego przepisu wynika, że nie przewiduje się żadnej procedury odwoławczej. Komisja przygotowuje rekomendację i uczelnia nie może wnosić o jej zmianę. Czy rekomendację może zmienić Minister? A jeśli tak, to w jakim trybie skoro nie stosuje się kpa. Czy rekomendację może zmienić sama Komisja (inaczej mówiąc, czy rekomendacja wiąże samą Komisję?)

4) Art. 341c ust. 5 – jaki ma status zbiór rekomendacji? Czy są one wiążące dla wszystkich uczelni jako zbiór reguł czy tylko zaleceń. Zgodnie z art.341c ust. 3 uczelnia ma obowiązek poinformowania o sposobie realizacji rekomendacji – dotyczy to konkretnej uczelni, przeciwko której złożony został wniosek. Czy w podobnej sprawie na innej uczelni pracownik/student może przywołać rekomendację ze zbioru i domagać się zmiany decyzji uczelni, czy też musi składać nowy wniosek do Komisji?

5) Art. 341e ust. 1 – z tego przepisu wynika, że członek Komisji nie musi być pracownikiem uczelni, nie musi nawet mieć wyższego wykształcenia (wymóg przestrzegania zasad etyki naukowej nie implikuje wprost konieczności bycia pracownikiem uczelni – to może być np. student samodzielnie przygotowujący prace semestralną). Takie brzmienie przepisu pozwala ulokować w Komisji osoby o jednoznacznym politycznym zaangażowaniu – mogą one stanowić nawet większość, gdyż dobór instytucji które biorą udział w w kompletowaniu składu Komisji nie daje niestety żadnej gwarancji na ukształtowanie bezstronnego składu.

6) Art. 341e ust. 3 pkt 2 – z tego przepisu wynika, że członek Komisji nie ma żadnej gwarancji niezawisłości, skoro może być w każdej chwili odwołany (utrata nieposzlakowanej opinii jest okolicznością całkowicie oceną); co gorsza, przepis nie przyznaje też odwołanemu żadnego środka odwoławczego.

7) Art. 341f ust. 2 – skoro nie stosuje się kpa to uczelnia nie będzie mogła wnosić o wyłączenie konkretnej osoby z uwagi na obawę co do jej bezstronności.

8) Art. 341f ust. 3 pkt 2 – czy naruszenie tego nakazu będzie jakoś sankcjonowane (rozumiem, że – niezależnie od ewentualnego odwołania ze składu Komisji – stosować się tu będzie powszechnie obowiązujące przepisy).